Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6265**

14. Wahlperiode 11. 06. 2001

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Winfried Wolf, Eva-Maria Bulling-Schröter, Rolf Kutzmutz und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/6126 –

Bemühungen der Bundesregierung um eine Kerosinsteuer und um eine Emissionsabgabe

In ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „Perspektiven der Privatisierungspolitik des Bundes“ vom 20. November 2000 in der Bundestagsdrucksache 14/4696 S. 20 hält die Bundesregierung eine Mineralölbesteuerung sämtlicher Verkehrsträger unter dem Gesichtspunkt der steuerlichen Gleichbehandlung sowie der verkehrs- und wettbewerbspolitischen Harmonisierung für notwendig. Obgleich die Bundesregierung feststellt, dass dies im nationalen Alleingang aufgrund von internationalen und vielfältigen bilateralen Verträgen zunächst nicht möglich ist und die Einführung einer Besteuerung der Luftfahrtbetriebsstoffe allein innerhalb der EU durch die Mitgliedstaaten aus wettbewerbspolitischen Gründen abgelehnt worden ist, ist es derzeit EU-politisches Ziel, die Verhandlungen auf ICAO-Ebene (ICAO: Internationale Zivilluftfahrt-Organisation) zur Einführung einer internationalen Kerosinbesteuerung zu verstärken und alternative Instrumente zur Reduktion von Emissionen zu entwickeln.

Verschiedene aktuelle Untersuchungen betonen die erwähnte Problematik einer Kerosinsteuer und favorisieren stattdessen eine Emmissionsabgabe. So heißt es in einer jüngeren Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW): „Die Realisierung solcher Maßnahmen (Kerosinsteuer) ist … schwierig, da der internationale Luftverkehr auf bilateralen Abkommen beruht, die faktisch alle eine Steuerfreiheit vorsehen … Die Erhebung einer Emissionsabgabe bei jeder Landung könnte dagegen ohne eine Änderung dieser Abkommen erfolgen, wenn sie allgemein eingeführt würde, also keine Nation oder Fluggesellschaft benachteiligt wäre. So wird eine emissionsabhängige Landegebühr in Zürich erhoben. Sie bezieht sich allerdings nur auf die Emissionen in Flughafennähe (LTO-Zyklus) …“. Die Verfasser kommen bei der Abgleichung unterschiedlicher Modelle zu dem Schluss: „Die Zielvorgabe, den CO_2-Ausstoß gegenüber 1995 nicht weiter steigen zu lassen, wird nur mit einer hohen Emissionsabgabe näherungsweise bis 2010 erreicht. Eine hohe Kerosinsteuer … würde dagegen … dazu führen, dass im Verkehr mit europäischen Ländern und innerhalb von Europa der Einsatz von Langstreckenmaschinen wirtschaftlich wird, die außerhalb des Einführungsgebiets (in Nahost, Afrika) mit billigem Treibstoff betankt werden (Tankering) … Im

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 6. Juni 2001 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Maßnahmebündel dominiert die Wirkung der hohen Emissionsabgabe.“ (DIW-Wochenberichte vom 14. September 2000).

Selbst unter diesen Bedingungen einer hohen Emissionsabgabe käme es, so die DIW-Studie, bei der Personenverkehrsleistung im Luftverkehr bis 2010 zu einer Steigerung um weitere 50 Prozent und bis 2020 zu einer Verdopplung, allerdings, infolge massiver Treibstoffeinsparungen, bei gleich bleibendem CO_2-Ausstoß.

1. Welche Bemühungen hat die Bundesregierung innerhalb der EU-Mitgliedstaaten unternommen und welche weiteren Bemühungen strebt sie an, um eine Besteuerung der gewerblichen Luftfahrt seitens der EU in Verhandlungen mit anderen internationalen Wirtschaftsräumen zu erreichen?

Der ECOFIN-Rat hatte mit deutscher Unterstützung im Juni 1997 die Kommission beauftragt, ausführliche Informationen zu allen Aspekten der Einführung einer Besteuerung von Flugbenzin vorzulegen. Diese Studie sollte mögliche Anwendungsbereiche einer Steuer auf Flugkraftstoff aufzeigen und dabei die Auswirkungen auf die Umwelt sowie sozioökonomische Effekte untersuchen.

Die Ergebnisse der Studie hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 2. März 2000 anlässlich der Tagung des ECOFIN-Rates am 13. März 2000 vorgestellt. Darin empfiehlt sie, den Richtlinienvorschlag zur Energiebesteuerung zu verabschieden, womit den Mitgliedstaaten zunächst die Möglichkeit eröffnet wäre, Flugkraftstoff für Inlandsflüge zu besteuern, sowie bilaterale Abkommen abzuschließen, die die Besteuerung im innergemeinschaftlichen Verkehr ermöglichen würden.

Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) auf die Einführung der Besteuerung von Kerosin oder anderer Maßnahmen mit gleicher Wirkung drängen.

Diese Empfehlungen entsprechen der Intention der Bundesregierung, die Steuerbefreiung von Kerosin abzuschaffen. Dies kam zuletzt in der fraktionsübergreifenden Entschließung des Bundestages vom 15. Februar 2001 zum Ausdruck.

Auf dem ECOFIN-Rat am 13. März 2000 hat sich die Bundesregierung zusammen mit Dänemark, Frankreich und den Niederlanden nachdrücklich für eine Besteuerung von Kerosin eingesetzt und die Kommission in ihren Bemühungen unterstützt. Nach der ausführlichen Diskussion der Ergebnisse der Studie in der Ratsarbeitsgruppe „Steuerfragen“ hat sich die überwiegende Mehrzahl der Mitgliedstaaten für die Besteuerung von Kerosin als wirksamen Beitrag zur Senkung umweltschädlicher Emissionen ausgesprochen, einen Alleingang der EU jedoch insbesondere aus Wettbewerbsgründen abgelehnt. Vielmehr sollten einerseits die Verhandlungen auf ICAO-Ebene zur Einführung einer internationalen Kerosinbesteuerung verstärkt und andererseits alternative Instrumente entwickelt werden.

Die Bundesregierung wird sich weiterhin für die zügige Weiterverhandlung des Richtlinienvorschlags zur Harmonisierung der Energiebesteuerung sowie die zeitnahe Entwicklung alternativer Instrumente zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit des Luftverkehrs einsetzen.

2. Welche konkreten Maßnahmen hat die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der ICAO unternommen, um auf ICAO-Ebene Partner zu einer Einführung einer umweltpolitisch motivierten Kerosinsteuer zu finden und diese zu Aktivitäten anzuregen?

Die Bundesregierung hat der ICAO offiziell mitgeteilt, dass sie beabsichtigt, eine Kerosinbesteuerung einzuführen. Sie arbeitet in den Gremien der ICAO zur Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente zur Verringerung gasförmiger Emissionen mit. Dabei wird unter anderem auf Betreiben der Bundesregierung auch das Instrument einer globalen Kerosinbesteuerung untersucht.

3. Was hat die ICAO unternommen oder wird sie unternehmen, um u. a. durch die Anstrengungen der Bundesregierung internationale Aktivitäten für eine Kerosinbesteuerung zu entwickeln?

Die ICAO prüft zurzeit mehrere Instrumente einschließlich Kerosinsteuer eingehend auf ihre Einführbarkeit und ihren Nutzen für die Verringerung der gasförmigen Emissionen. Es ist vorgesehen, dass die ICAO im Herbst 2001 ihre Prüfung der Instrumente zur Verminderung der CO_2-Emissionen im Luftverkehr abschließen wird.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wirkungsweise einer Emissionsabgabe hinsichtlich der Entwicklung der Schadstoffbelastung im Vergleich zu einer Kerosinsteuer?

Forschungsergebnisse zeigen, dass eine Abgabe effizienter zur Emissionsminderung beitragen kann, wenn sie für die Flüge über das Gebiet der EU erhoben wird. Bei einer Steuer bestünde zum Teil die Möglichkeit der Umgehung durch das Tanken in Billigländern. Bei einer Abgabe könnten zudem die Einnahmen zur weiteren Emissionsminderung im Luftverkehr eingesetzt werden.

5. Teilt die Bundesregierung die u. a. in der erwähnten DIW-Studie wiedergegebene Position, wonach sich für die Bundesrepublik Deutschland und die EU eine Emissionsabgabe weit leichter realisieren lassen wird als eine Kerosinsteuer?

Die Steuerbefreiung für den gewerblichen Luftverkehr beruht teilweise auf dem Abkommen von Chicago über die Internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 sowie auf ca. 130 auf der Grundlage dieses Abkommens abgeschlossener bilateraler Luftverkehrsabkommen. Dieser internationalen Vertragslage trägt die weitergehende Regelung des Art. 8 Abs. 1 der RL 92/81/EWG (Mineralölstrukturrichtlinie) mit einer obligatorischen Befreiung für in der gewerblichen Luftfahrt verwendetes Mineralöl Rechnung. Die Einführung der Kerosinbesteuerung würde neben der Änderung der Luftverkehrsabkommen auch die Änderung der Mineralölstrukturrichtlinie voraussetzen. Dies ist nach Art. 93 des EG-Vertrags nur mittels einstimmiger Entscheidung des Rates möglich.

Dagegen könnte eine reine Umweltschutzabgabe im Wege der Mehrheitsentscheidung nach Art. 175 EG-Vertrag erlassen werden. Hier kommt es entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung der Emissionsabgabe an, da Vorschriften überwiegend steuerlicher Art (das heißt mit überwiegendem Fiskalzweck) wiederum einstimmig zu verabschieden wären.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Berechnungen des DIW, wonach eine hohe Emissionsabgabe allein in der Lage sein werde, wenigstens einen weiteren CO_2-Ausstoß im Luftverkehr zu verhindern?

In allen betrachteten Steuer- und Abgabenszenarien wird aufgrund des Wachstums des Luftverkehrs der CO_2-Ausstoß des Luftverkehrs steigen.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass sich der CO_2-Ausstoß im Luftverkehr nicht allein durch eine hohe Abgabe, sondern auch durch andere Instrumente reduzieren lässt.

Auch niedrigere Abgaben zeigen deutliche Emissionsminderungen, deren Wirkung durch zusätzliche Maßnahmen erhöht werden kann. Zur CO_2-Minderung wird eine Gesamtstrategie über alle verursachenden Bereiche verfolgt.

7. Welche alternativen Instrumente zur Reduktion von Emissionen hat die EU entwickelt bzw. beabsichtigt sie zu entwickeln?

8. Welche Anstrengungen zur Entwicklung alternativer Instrumente zur Reduktion von Emissionen hat die EU auf besondere Bemühungen der Bundesregierung unternommen?

Die Fragen 7 und 8 werden zusammenfassend beantwortet:

Bereits im Dezember 1999 hat die Kommission die Ergebnisse der von ihr in Auftrag gegebenen Studie in ihrer Mitteilung „Luftverkehr und Umwelt: Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung“ (KOM (99)640 endg.) erläutert.

Da die Besteuerung von Flugkraftstoffen aufgrund der bestehenden Verträge international nicht kurzfristig umgesetzt werden kann, befürwortet die Kommission die Entwicklung von Umweltgebühren in Abhängigkeit von der Umweltverträglichkeit des Fluggerätes.

Sie hat sich nach Aufforderung aller Mitgliedstaaten dazu bereit erklärt, andere Möglichkeiten zur Reduzierung der Emissionen im Luftverkehr, wie Abgaben (z. B. flugstreckenbezogene Abgaben) oder technologische Lösungen zu untersuchen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung stehen noch aus.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333